

La Universidad Latinoamericana entre el Pasado y el Futuro

Simon Schwartzman^{}**

Preparado para presentación en el Seminario de Rectores, "Adonde va la Educación Superior en Latinoamérica", Banco Interamericano del Desarrollo - Unión de Universidades de América Latina, Washington, 17-19 de noviembre, 1994.

1. El Presente: existe una “Universidad Latinoamericana”?

La “universidad latinoamericana” no es una realidad sencilla, sino un conjunto complejo y contradictorio de instituciones largas y chicas, publicas y privadas, de grado y de pregrado, de mejor o menor calidad, de investigación y de enseñanza, y con niveles muy distintos de eficiencia en el uso de sus recursos. Mucho se ha hecho en los últimos años en el sentido de conocer mejor esta realidad múltiple, y de proponer soluciones para los problemas mas generales de calidad, equidad y eficiencia, que van desde alteraciones en los sistemas de financiación gubernamental y recuperación de costos hasta la introducción de mecanismos gerenciales mas eficientes, pasando por diferentes propuestas de evaluación a nivel nacional, por sectores e institucional.

La diversidad de la educación superior en Latinoamérica es tal que cabe plantearse si el concepto mismo de 'universidad latinoamericana' tiene algún sentido útil. Que puede haber de común entre, por ejemplo, la Escola Paulista de Medicina en Sao Paulo, la Universidad de San Marcos en Lima y un pequeño instituto tecnológico en Valparaíso? Los recursos, los objetivos, el publico, los profesionales y las culturas de estas instituciones son tan distintos que muy poco de lo que se puede decir o proponer para una hace sentido para las demás. En los últimos años, el tema de la diversidad ha sido una de las cuestiones fundamentales del estudio comparado sobre educación superior en América Latina realizado en cinco países, y cuyas conclusiones principales están resumidas en la "agenda de problemas, políticas y debates preparada

^{**} Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, Universidade de São Paulo; y Presidente, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

bajo la coordinación de José Joaquín Brunner, que ustedes pueden leer¹. El cuadro 1 resume las principales dimensiones de esta diversificación:

Cuadro 1: Dimensiones de diferenciación de las Instituciones de educación	
Cuanto al control político-administrativo	Públicas o privadas (que pueden dividirse en confesionales, comunitarias, empresariales, y otras
Cuanto a la complejidad vertical	complejas, con enseñanza de grado, pos-grado e investigación científica; y simples, con solamente cursos de graduación
Cuanto a la complejidad horizontal	completas, cubriendo las principales carreras y áreas del conocimiento, o especializadas en un numero limitado de carreras
Cuanto al tamaño	mega-universidades, con cerca de cien mil o mas alumnos; grandes, con decenas de miles de alumnos; chicas, con algunos miles de alumnos; y minúsculas. con algunas centenas de estudiantes
Cuanto al nivel de las carreras	cursos de graduación convencionales; cursos pos-secundarios especializados de dos o tres anos; formación de maestros para la educación básica y secundaria; cursos de pos-grado.

Existen dos maneras de entender esta diversidad. La primera es suponer que todas las instituciones de nivel superior son de alguna forma versiones imperfectas de un modelo único, al cual tendrían que se aproximar. La segunda es aceptar que estas diferencias son naturales, inevitables y aun necesarias, y que cabria trabajar para que todos pudieran coexistir y perfeccionarse según sus características propias. Las políticas educacionales que resultan de estas dos visiones son profundamente distintas. En el primer caso, el modelo elegido (generalmente el de la universidad publica y compleja, o de algunas universidades norteamericanas o europeas) es tornado como referencia, y utilizado como padrón para la distribución de recursos y prestigio; en el segundo caso se trataría, mas bien, de abrir espacio para el desarrollo de modalidades distintas de educación pos-secundaria, con criterios propios de evaluación, prestigio e distribución de recursos y gerencia.

Parecería obvio que, de las dos perspectivas, la segunda es la mas natural y adecuada, y que debería tener la preferencia de todos. Sin embargo, esto no ha sido así en general. Los medios universitarios latinoamericanos tienen gran dificultad en

¹ (Brunner, Balán, Courard, Cox D., Durham, Fanelli, Kent Serna, Klein, Lucio, Sampaio, Serrano e Schwartzman 1995)

aceptar las implicaciones de la diversidad existente, aunque nadie dude de su realidad. La explicación mas sencilla para este hecho es que las políticas de educación superior en la región suelen ser definidas por los dirigentes de las principales instituciones complejas, por los científicos y los lideres de las principales carreras profesionales, que trabajan o son egresados de estas mismas instituciones, que tenderían normalmente a ver el conjunto desde la perspectiva de sus posiciones particulares. Pero además, las propuestas de políticas basadas en la diversificación encuentran gran resistencia también entre personeros de las universidades mas chicas y de las profesiones menos prestigiadas. Estos sectores recelan, aparentemente, que una política educacional basada en la diferenciación pueda resultar en una congelación de situaciones presentes de desigualdad de prestigio y oportunidades. En el otro extreme, hay sectores que desarrollan una actitud de profunda hostilidad a las instituciones universitarias como un todo, proponiendo su sustitución por organizaciones educacionales definidas de forma pragmática e empresarial, sin compromisos con los formatos preexistentes, poniendo asiento, en realidad, en un tipo específico de institución por contraposición a los demás.

El contraste entre la realidad de la diversificación y el predominio de la búsqueda de sistemas universitarios basados en modelos únicos es un componente cultural que normalmente queda afuera de los análisis y propuestas de reforma educacional en la región, entre otras cosas por la gran dificultad que existe en tratar estas cuestiones de manera mas explicita e sistemática. Estoy convencido, sin embargo, que la dificultad en tomar en cuenta la dimensión cultural es una de las principales causas de los fracasos y las resistencias que las propuestas de cambio institucional suelen encontrar, y en lo que sigue quisiera examinar esta cuestión con alguna profundidad, para después sacar algunas conclusiones bastante practicas sobre prioridades y políticas.

Las instituciones de educación superior en América Latina son el resultado del proceso de la introducción de un tipo de institución peculiar desarrollada en Europa desde el final del medioevo, sobretudo en Alemania, Francia e Inglaterra, que fueron profundamente transformadas a partir del siglo XIX, y trasplantadas después a contextos sociales totalmente distintos de los que les dieron origen. Lo que las universidades latinoamericanas tienen en común es el sobretudo el contraste que hacen con los modelos originales, que sigue funcionando como referencia para su

entendimiento y evaluación. A continuación, quisiera examinar en algún detalle este contraste, en términos de los grupos sociales que fueron los portadores de esta novedad, de las culturas institucionales se desarrollaron en su interior, y de como este proceso afecta a un sector crucial de los sistemas educacionales superiores modernos, que es el de la profesión académica.

2. el contexto social: los nuevos educados y los mecanismos de coordinación.

Los niveles de prestigio social, reconocimiento y renta asociados a la educación universitaria resultan siempre de alguna combinación entre lo que los educados saben hacer, en términos de habilidades adquiridas, y el status social de sus profesiones en una determinada sociedad, además de las características sociales de sus familias de origen. Son estos niveles de gratificación que explican las inversiones privadas y publicas en la educación superior, así como el sentido de estas inversiones - los distintos énfasis en la formación técnica, en la educación simbólica, o en el ritualismo de las credenciales educacionales. La relación entre estas cosas no es obvia. La profesión medica tenia probablemente mas prestigio en el pasado, cuando la medicina podía hacer poco, que hoy día, cuando puede hacer tanto.

En Europa, la educación profesional especializada en las universidades es un fenómeno que se inicia en el siglo XVIII y sobretodo XIX, y creció como parte de un amplio movimiento de movilidad social asociado a los procesos de industrialización y crecimiento urbano, que resultó en una ampliación efectiva de la estructura social, con la emergencia de una nueva y amplia clase media². La educación en general, incluyendo la educación superior, era percibida y presentada como un beneficio para toda la sociedad, y en áreas como la medicina y la ingeniería, la adquisición de nuevas habilidades técnicas era percibida como una forma de obtener reconocimiento y prestigio social en el conflicto con las profesiones tradicionales, basadas en los estudios clásicos y el latín.

El proceso de expansión de la educación superior en América Latina, concentrado en los anos 60 y 70, también vino asociado a una expansión de las

² Joseph Ben-David, *The scientist's role in society a comparative study* (Englewood Cliffs, N.J., 1971).

oportunidades de trabajo y nuevos estilos de vida urbano³. Una diferencia fundamental, sin embargo, fue que el proceso tardío de crecimiento de la oportunidades educacionales y de las aspiraciones que se asocian a ellas fue mucho mas rápido en América Latina que el crecimiento de las oportunidades de trabajo y de la capacidad misma de formar y transmitir los conocimientos que serian necesarios para una profesionalización adecuada. Mientras que, en Europa, la expansión de la educación superior coincidió más o menos con la expansión de la industria, del sector de servicios y del Welfare State, a los cuales se asoció la creación de un gran numero de empleos de nivel medio, en América Latina la educación superior se expandió de forma bastante autónoma, creando las condiciones para los procesos de movilización política y radicalización de los educados que solamente ocurrirla en Europa muchos anos mas tarde, y de forma mucho menos intensa.

Es posible describir este proceso de introducción de los 'nuevos conocimientos' técnicos e científicos en América Latina en términos de un padrón de tres etapas⁴. En un primer momento, el "nuevo conocimiento" proporcionado por la educación superior era apropiado por pequeñas limes que los utilizaban como. instrumento de conquista de posiciones de liderazgo social y político. Médicos ofrecían los tratamientos de las enfermedades sociales, ingenieros prometían las maravillas de la planificación social por la ingeniería urbana y las grandes carreteras, y abogados presentaban las fórmulas de reforma constitucional y reorganización del Estado. El conocimiento especializado era valorizado mucho mas por su valor simbólico que por sus contenidos técnicos específicos. Típico de este periodo fue la difusión de las ideologías positivistas entre ingenieros y militares, que consistía

³ Para una visión general de este proceso en Brasil. ver José Pastore, *Inequality and social mobility in Brazil* (Madison, 1982).. Jorge Balan ha estimado que "population growth, urbanization, changes in occupational structure, and the integration of females into the nonmanual labor force, taken together, would lead us to expect a jump in the total demand for higher education from around 880 thousand to 5.5 million between 1950 and 1980 in the twenty Latin American republics". Ver su introducción a Jorge Balán et al., "Higher education in Latin America," *Higher Education* 5 (1993, 1993), p.2.

⁴ Simon Schwartzman, "Changing roles of new knowledge: research institutions and societal transformations in Brazil," in *Social sciences and modern states national experiences and theoretical crossroads*, ed. Peter Wagner, et al. (Cambridge England, New York, 1991).

sobretudo en un discurso en contra de la iglesia y en favor de la justificación de las aspiraciones hegemónicas de nuevos sectores sociales en ascensión.

Con la expansión de las oportunidades educacionales, el ensanchamiento de los estrados medios y la atenuación de las ilusiones tecnocráticas, vino la segunda etapa, que es la de afirmación de los derechos y privilegios de las profesiones. Organizados en consejos y asociaciones profesionales, los médicos empiezan a atacar y restringir las actividades de la medicina tradicional, abogados garantizan el derecho de participar de todos los juzgados y de la firma de los contratos, ingenieros conquistan su monopolio en la elaboración de proyectos de construcción civil, y cada una de las demás profesiones trata de buscar y garantizar su pedazo del mercado de trabajo, con los correspondientes derechos, monopolios y mecanismos controlados de ingreso. Es posible que este haya sido el periodo en que mas se haya acentuado el carácter profesional, técnico e especializado de las profesiones universitarias, que pasaron a atraer grandes números de inmigrantes y otras personas que buscaban la educación superior como canal privilegiado de movilidad social.

La tercera etapa es de resguardo de beneficios pasados. Su característica es la gran ampliación de las oportunidades educacionales y la estagnación simultanea del crecimiento de las posibilidades de empleo, y la correspondiente reducción de los beneficios asociados a ellos. En esta ultima etapa, los profesionales libéales independientes tienen a transformarse en empleados, los sindicatos sustituyen a las asociaciones profesionales, y la defensa del prestigio y de los privilegios profesionales garantizados por el Estado, en contra de las amenazas de desregulación y ampliación aun mayor de oportunidades de titulación, surge como preocupación principal.

Estos tres mementos del desarrollo de las profesiones modernas no hacen una simples secuencia, sino una sucesión de estratos que se acumulan, y grupos sociales con perspectivas y valores distintos que pasan a coexistir. Las profesiones se estratifican entre los que pueden invertir mas en la formación especializada y técnica, organizarse para competir en el mercado profesional según las reglas del juego capitalista, y evadirse de la perdida de status y prestigio de la mayoría, y los que no lo pueden hacer, por falta de condiciones económicas y de formación previa, y que por esto ponen acento en las estructuras formales del estado y en el valor de las credenciales como mecanismos de protección. Los sistemas de educación superior en los días de hoy reflejan la estratificación ocurrida entre los educados como ' resultado

de estos procesos. En cada país, es posible identificar como esta estratificación se hace, y como se traduce en movimientos para introducir cambios o impedir que ellos se hagan. Mas específicamente, es posible relacionar estos diferentes estratos sociales con diferentes propuestas de modelos de coordinación de los sistemas de educación superior de los países⁵, El cuadro 2 presenta un resumen de los principales estratos y sus orientaciones.

Estratos	modelos de coordinación
I - Estratos científicos y culturales altos	Oligarquía - Estado. Énfasis en el papel clásico de los educados como "intelligentsia". Búsqueda de papel político para los intelectuales, elitismo hacia adentro de los grupos profesionales, y populismo hacia afuera. Valorización de la universidad pública, de la investigación científica, y del papel del Estado. Rechazo de los mecanismos 'de mercado, y a políticas de diferenciación.
II - Miembros mas prestigiados de las profesiones tradicionales	Oligarquías profesionales. Valorización de las corporaciones profesionales y de las carreras clásicas, como defensa de la competencia técnica especializada. Resistencia a la expansión de las universidades hacia arriba y hacia abajo, con el aumento del poder de los estratos 1 y III. Defensa de la reglamentación formal de las profesiones, pero aceptación de políticas de diferenciación de la educación superior.
III - Estratos bajos de las profesiones tradicionales, y miembros de las "nuevas profesiones".	Sindicatos y legislación corporativa. Valorización de los aspectos formales y corporativos de la vida profesional, como defensa de las credenciales educacionales. Énfasis en la sindicalización y en políticas igualitarias, rechazo a las políticas de diferenciación.
IV - profesionales con habilidades "de mercado"	Mercado. Valorización de las dimensiones pragmáticas y técnicas de la educación (skills), rechazo de los papeles intelectuales y profesionales institucionalizados, énfasis en la desregulación.

Este cuadro muestra el campo de fuerzas que actúa sobre los sistemas de educación superior de cada país, y las orientaciones de los principales sectores. Es muy fácil percibir que, en el limite, estas orientaciones son incompatibles entre si. Las propuestas de reforma de los años 60 solían basarse en el modelo 1 de coordinación; hoy muchas agencias tienden a privilegiar el modelo IV. El modelo III tiene fuerza entre los sindicatos profesionales, que incluye la mayoría de los profesores universitarios, como vamos a ver mas adelante; mientras que el modelo II sigue rigiendo con mucha fuerza, sobretudo en la percepción del publico de estudiantes, que por lo general buscan los cursos profesionales mas prestigiados.

⁵ Los modelos de coordinación se definen en función del conocido "Triangulo de Clark", que tiene en sus extremos las coordinaciones por el Estado, el Mercado o la oligarquía. Burton R Clark, *The higher education system academic organization in cross-national perspective* (Berkeley, 1983)..

En términos generales, es posible afirmar que los sistemas de educación bien sucedidos tienen fuertes componentes de las formas de coordinación I y II, y tienen a incorporar una dimensión creciente de la forma IV. La forma III es un componente inevitable de sistemas educativos masificados, y suele representar por lo general un elemento limitador de los proyectos de cambio y modernización.

El equilibrio entre estas cuatro modalidades de coordinación depende en gran parte de como los sistemas nacionales de educación superior están organizados, que es el tema de la próxima sección.

3. Los contextos culturales y los sistemas nacionales de educación superior

La organización de los sistemas nacionales de educación superior son el resultado de las orientaciones culturales que predominaron, históricamente, en cada sociedad, y que corresponden a algunas de las características más generales de sus sistemas sociales y políticos. No hablamos de cultura, aquí, en el sentido de valores y actitudes intangibles, que viene a veces asociado a expresiones como "cultura latinoamericana" o "cultura anglo-sajona", sino en el sentido de orientaciones en relación a algunos aspectos de la vida en sociedad cuyas dimensiones son comunes a todos los contextos, pero que varían en sus combinaciones y posibilidades⁶. Una manera económica de pensar la gran variedad de contextos y alternativas culturales en distintas sociedades es por el contraste entre los efectos de las estructuras verticales, sobretodo políticas (Jerarquía social, la fuerza del Estado) y las estructuras horizontales, sobretodo sociales (la cohesión grupal, lo que los sociólogos suelen llamar de "solidaridad social") de los diferentes contextos. A estas dos dimensiones hay que añadir, para los sistemas universitarios, el contraste entre sistemas de élite, de pequeñas dimensiones, del pasado reciente, y los sistemas masificados de hoy día. El

⁶ La referencia es principal, pero no exclusiva, es M Thompson, Richard Ellis, and Aaron B Wildavsky, *Cultural theory*, Political cultures (Boulder, Colo, 1990).. Su punto de partida es bastante sencillo. Las personas, en sociedad, comparten valores y creencias, que son sus "orientaciones culturales" (cultural biases). Además, ellas mantienen relaciones unas con las otras. Una cultura es un modo de vida (way of life), que integra, de forma viable, orientaciones culturales y relaciones sociales. Esta viabilidad depende de la coherencia entre las orientaciones culturales y las formas de interacción social, que depende, por su vez, de la estructura social en la cual los individuos participan, definida a partir de dos dimensiones fundamentales, las relaciones horizontales de solidaridad y las relaciones verticales de estratificación y autoridad.

cuadro abajo resume esta visión, con la combinación de las dimensiones horizontales y verticales.

Cuadro 3: una tipología de culturas universitarias y sistemas nacionales de educación superior

Baja cohesión social			Alta cohesión social	
	Cultura	Sistemas actuales	cultura	Sistemas actuales
Fuerte jerarquía (Estado fuerte)	<i>Cultura fatalista</i> universidad confesional y de "mandarines"	<i>Sistemas dualistas</i> (Brasil, Colombia, Chile)	<i>Cultura jerárquica</i> – universida napoleónica	<i>Sistemas corporativistas "de estado"</i> (México)
poca jerarquía (Estado endeble)	<i>Cultura Individualista</i> – tradición americana	?	<i>Cultura igualitaria</i> profesionales liberales	<i>Sistemas sindicalizados</i> (Argentina)

Herederos de los sistemas coloniales de España y Portugal, los países latinoamericanos tienen una tradición de gobiernos relativamente fuertes y centralizados, muchas veces asociados a oligarquías rurales, sobrepuestos a una población poco organizada y estructurada. Sociedades como estas suelen desarrollar culturas "fatalistas", en que todos aceptan como inmutables las jerarquías de poder y autoridad. Los sectores cultos en estas sociedades son normalmente funcionarios del Estado. y las instituciones universitarias asumen también estas características. En la medida en que estas sociedades se expanden. las demandas por educación desbordan los límites de los sistemas educacionales de las élites. y suelen crear un otro grupo de instituciones, generalmente de baja calidad y financiados con recursos privados - son los sistemas dualistas.

En algunas sociedades. sin embargo, las sociedades se presentan mucho mas estructuradas. sea como resultado de un proceso de industrialización acelerado apoyado en fuerte migración europea, como en Argentina'() en la región de São Paulo en Brasil. sea por una tradición de movimientos colectivos de alta intensidad. como en México. En estos casos. los sistemas de educación superior oficiales tienden a estructuras mucho mas anchas. con grados distintos de subordinación vertical al Estado. como ocurre en los países de grandes sistemas nacionales centralizados. como México, Perú o Argentina. Falta en América Latina una cultura individualista como la norteamericana. que pudiera servir de base para un sistema de educación superior moderno centrado en mecanismos de mercado. Una breve descripción de los principales sistemas de educación superior en Latinoamérica se presenta a

continuación. y el cuadro 4 presenta los principales datos de algunos países, para efectos de contraste.

Cuadro 4: Sistemas nacionales de Educación Superior en América Latina

	Tasa bruta de escolarización superior	Total de Estudiantes	% en la universidad nacional	% en el sector privado
Argentina (1991)	39.9	1.077.212	25.9% (a)	14.8
México (1993)	14	1.310.835	12.0% (b)	17.4
Brasil (1990)	11.3	1.540.080	3.8% (c)	61.3
Chile (1992)	20.6	255.358	13.7% (d)	24.2
Colombia (1991)	14.2	474.787	6.4% (e)	61.4

(a) Universidad de Buenos Aires; (b) Universidad de México; (c) Universidade de São Paulo e Universidade Federal do Rio de Janeiro; (d) Universidad de Chile y Universidad Católica; (e) Universidad Nacional

Sistemas dualistas y de mercado

Brasil fue probablemente un caso extremo, en América Latina, de la combinación entre fuerte jerarquía de las élites y debilidad de la cohesión social⁷. Es conocida la competencia de los mandarines que organizaron y dirigieron el Imperio brasileño hasta fines del siglo XIX, egresados inicialmente de la Universidad de Coimbra y mas tarde de las facultades de derecho, ingeniería y medicina de Río de Janeiro, São Paulo, Salvador y Recife; como también los niveles extremadamente altos de exclusión social, basados en el trabajo esclavo hasta fines del siglo XIX, y en la centralización político-administrativa del gobierno.

A lo largo del siglo XX, la educación superior brasileña evolucionó hacia una estructura dualista, con un número reducido de universidades públicas de mejor

⁷ Este entendimiento se opone a la visión convencional de que Brasil, así como otras sociedades latinoamericanas, tiene un pasado de tipo feudal, con un sistema político fuertemente centrado en las oligarquías rurales. Para los que se interesan, ver Antônio Paim, *A querela do estatismo a natureza dos sistemas econômicos o caso brasileiro*, 2a. ed ed., Biblioteca Tempo universitário (Rio de Janeiro, Brasil, 1994), Simon Schwartzman, *Bases do autoritarismo brasileiro*, 3a ed., Contribuições em ciências sociais; 10 (Rio de Janeiro, 1988).

calidad, que forman los principales cuadros del Estado y de los estratos sociales mas altos, y un numero creciente de instituciones privada o publicas de baja calidad. Colombia y Chile también comparten esta característica. La educación superior se divide entre un estrato adonde se mantiene la cultura de la formación profesional o científica, y. de percepción de que la universidad es un local de formación intelectual y *scholarship*, con funciones de *intelligentsia*, y amplios sectores de los sistemas educacionales en los cuales la educación superior es, en el *mejor* de los casos, un lugar de adquisición de habilidades profesionales de utilidad practica inmediata, o, en el peor, un camino burocrático de adquisición de credenciales educacionales desprovistas de contenido significativo.

La ampliación de la demanda por educación, y la pérdida progresiva de la capacidad del Estado de controlar y comandar la sociedad, llevó al crecimiento progresivo de una educación superior comandada por un mercado creciente de servicios educacionales. privados. Las características de este mercado dependen mucho del espacio *dejado* por los sistemas de educación publica. En Brasil e Chi le, adonde el sistema publico mantiene las instituciones de mejor calidad, el mercado atiende sobretodo a la demanda por educación de bajo costo y fácil acceso, o en segmentos especializados que el sector publico no cubre. En México, Perú y Argentina, el mercado atiende también a la demanda por educación de calidad, en respuesta a los procesos de masificación y sindicalización de las universidades públicas.

Sistemas corporativistas y sindicalizados

El movimiento de la "Reforma Universitaria" que barrió a las universidades latinoamericanas a partir de los anos 20 marcó el inicio de transformación de las universidades latinoamericanas en sistemas corporativistas, que evolucionaron . después hacia sistemas fuertemente sindicalizados.

La centralización napoleónica de la educación superior, tan copiada en América Latina, tuvo como uno de sus objetivos romper la autonomía corporativa de las universidades tradicionales, en muchos casos mantenida en íntima asociación con la Iglesia católica. En Europa, esta centralización fue compensada por el surgimiento de las nuevas corporaciones profesionales de abogados, médicos e ingenieros, y mas recientemente científicos e investigadores, que reorganizaron las universidades como

sistemas corporativistas en que el Estado tenía el papel de coordinador y garantizador de la distribución de derechos y responsabilidades entre profesores, egresados y profesionales liberales. El movimiento de la reforma *jugó* un papel similar en América Latina, excepto por el echo de que las corporaciones profesionales en nuestra región no tenían la misma tuerza que en Europa, y los estudiantes y los partidos políticos jugaron un papel mucho mas central en el nuevo pacto que se estableció entre las universidades y el gobierno.

Por toda la América Latina, pero sobretodo en Perú, México y Argentina, las universidades publicas ganaron gran autonomía de gestión interna, y el relativo vaciamiento del contenido técnico y profesional de la enseñanza que impartían fue compensado por el aumento de su papel de formación y socialización anticipada de lideres políticos. Una característica importante de los sistemas mas corporativizados es que ellos respondieron a la creciente demanda por educación superior facilitando el ingreso de estudiantes en las universidades, bajando o eliminando exigencias de ingreso, y manteniendo la gratuidad. Con esto, la naturaleza misma de la política estudiantil cambió de contenido. Si al principio la política estudiantil era sobretodo una forma anticipada de socialización política de las élites futuras (y, de esta forma, el resultado de un .currículo oculto. de las universidades), en los anos 60 y 70 ella se transforma en un movimiento mucho mas agresivo y violento, por parte de nuevas generaciones de jóvenes que no tendrían espacio de acomodación en los limites estrechos de los sectores dominantes de sus países. El fracaso de los movimientos revolucionarios de base estudiantil en América Latina resultó en una situación de anomia bastante generalizada, que es acentuada por el hecho de que las universidades masificadas no proporcionan las habilidades que permitirían a los jóvenes una ubicación mas adecuada en el mercado de trabajo. Esto ocurre, en parte, por que las universidades no generalizaron los valores y las competencias profesiones especificas por toda su estructura; y en parte por que ni siempre el mercado de trabajo tiene como acomodar las aspiraciones crecientes de los jóvenes que ingresan en las universidades.

4. La profesión académica y los agentes de reforma

Una consecuencia poco estudiada del proceso de masificación fue la profesionalización creciente de las universidades, tanto por la creación de un gran cuerpo de empleados administrativos, como sobretodo por la creación de un nuevo actor social que prácticamente no existía antes de los anos 60, o sea, el profesor

universitario organizado como una nueva profesión. En América Latina, una parte pequeña de estos nuevos profesionales se adaptó al modelo institucional y cultural de las profesiones académicas e científicas, y de esta manera trató de impulsar la transformación de las antiguas universidades orientadas hacia las profesiones tradicionales en universidades centradas en la investigación científica. Pero la gran mayoría de estos nuevos profesionales se transformaron en un sector más del servicio público de sus países, y adquirieron los valores y comportamientos típicos de los empleados públicos en la región, incluyendo la organización sindical y el énfasis en los procesos igualitarios y participativos de gobierno. Se estima que hay en América Latina hoy cerca más de 600 mil docentes de nivel superior, en muchos casos organizados en asociaciones profesionales, científicas o sindicales. Cualquier Proyecto de transformación de la educación superior en la región tendrá que tomar en cuenta este importante sector.

La pregunta que se hace sobre los profesores universitarios es sobre si ellos constituyen o por lo menos tienden a constituirse como una "profesión académica", por que hay un conjunto de comportamientos y actitudes que se espera normalmente cuando existe una profesión estructurada⁸. Una profesión es un grupo de personas que comparte una ocupación similar, una base común de conocimientos y habilidades, y una posición social semejante en la sociedad. Se supone que también compartan un mismo conjunto de valores, incluyendo la valorización de su competencia y prestigio profesionales, y el deseo de mantener su ocupación bajo mecanismos propios y autónomos de control y supervisión. Los profesionales tienen orgullo del trabajo que hacen, pero no les gusta ser percibidos como alquilando sus habilidades a los que pagan más, o tratando de atender a los deseos de sus clientes. Ellos prefieren describirse a si mismos como trabajando para una causa noble (las causas del conocimiento, de la salud, de la justicia, de la modernización, de la nación o de la paz), y esperan recibir el reconocimiento y las compensaciones materiales (en la forma de honorarios) correspondientes a su dedicación. Se supone que las profesiones

⁸ Lo que sigue se basa en parte de los trabajos y datos producidos a partir del estudio comparativo internacional sobre la profesión académica coordinado por la Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. Para una discusión resumida y referencias más amplias sobre el tema, Simon Schwartzman, "Academics as a profession: what does it mean? Does it matter?" *Higher Education Policy* 7 (June, 1994)..

son las *mejores* instituciones que existen para la preservación de las tradiciones técnicas, el estímulo a la creatividad y a la competencia, la protección de la sociedad contra la incompetencia y el engaño, la defensa del estilo de vida y nivel de renta de los profesionales.

Esta es, por supuesto, una concepción idealizada y auto-complaciente de las profesiones, pero suficientemente poderosa para haber sobrevivido los siglos desde sus comienzos en las corporaciones de oficio medievales, y que sigue central en cualquier consideración de la cuestión universitaria contemporánea. No solamente las universidades forman para las profesiones, si no que su organización misma se estructura en términos profesionales, lo que plantea, desde el primer momento, los temas de la autonomía, de la auto-regulación y de las relaciones entre los ambientes internos y externos de las instituciones educacionales. Pero, aquí como en otros aspectos, las profesiones son mucho mas complejas que este tipo ideal, y toma características particulares en el contexto latinoamericano.

Existen por lo menos tres tipos diferentes de profesiones que podemos identificar hoy día, resumidos en el cuadro 5, y hay que preguntarse en que medida la

Cuadro 5 - Una tipología de profesiones

Tipos de profesiones	principales características	
	<i>autonomía en relación al Estado</i>	<i>Control del campo cognitivo</i>
Profesionales liberales y académicos	alta	alto
Trabajadores especializados	alta	bajo
"Mandarines"	baja	alto
Sindicatos corporativos	baja	bajo

profesión académica pertenece a cada una de ellos.

El primer tipo es el de la profesión liberal, mejor caracterizada por el médico que trabaja privadamente en su consultorio. Él tiene total autonomía para decidir cuando y como debe trabajar, decide lo que sus clientes necesitan, y cuanto ellos tienen que pagar; sus únicos límites son las normas y la ética compartidas por sus colegas de profesión. Su status se basa en el conocimiento especializado y las credenciales académicas que adquirió a través de un largo proceso de educación e iniciación profesional, bajo el control de sus colegas más viejos. los rituales de

iniciación y graduación garantizan su competencia e idoneidad, y aseguran que nadie que no haya pasado por ellos pueda ofrecer a la sociedad servicios semejantes. Se puede incluir también en este grupo a los académicos que se dedican a una carrera de investigación, y que pueden moverse con libertad en diferentes contextos institucionales y mismo nacionales, basados en sus conocimientos y su pertenencia a una comunidad de investigadores, que prevalece sobre sus eventuales filiaciones institucionales.

El segundo tipo es el trabajador especializado, que es el heredero directo de las guildas profesionales del pasado. Entonces, las habilidades artesanales eran transmitidas de padre a hijo, o de maestros a aprendices, y los controles de las guildas sobre los procesos de iniciación y desempeño profesional eran similares a los de las profesiones liberales modernas. Las profesiones artesanales fueron afectadas, sin embargo, por dos tendencias importantes. El monopolio que ejercían sobre sus habilidades profesionales se deshizo por la introducción de las máquinas modernas, la división del trabajo en la industria y el desarrollo de la educación técnica institucionalizada; y la introducción de los sistemas de producción masivos hizo del artesano independiente un personaje del pasado.

Así, el artesano perdió dos de las características centrales de las profesiones clásicas. el monopolio y control del conocimiento especializado. y su independencia profesional. En compensación, ellos desarrollaron la capacidad de organizarse para negociar sus condiciones de trabajo con patrones y gobiernos, y se organizaron muchas veces en partidos políticos para influenciar a la sociedad como un todo. En países con una fuerte tradición artesanal. los sindicatos tendieron a se organizar en función de sus identidades profesionales, y mantuvieron algo de las tradiciones, culturas y habilidades específicas del pasado. El término "profesión", sin embargo, cambió de sentido en muchas de las lenguas europeas, e su referencia no son más los artesanos y trabajadores calificados, sino, principalmente, las profesiones universitarias. las llamadas "learned professions", o profesiones cultas.

Un tercer tipo de profesional, objeto de la atención especial de Max Weber, fue el empleado de las modernas burocracias del Estado, educado en las escuelas de derecho, las academias militares, las "grandes écoles" francesas y sus similares en otras partes del mundo. En estas profesiones, los rituales de admisión y evaluación de

la calidad de la práctica profesional empiezan en la escuela y siguen en la vida profesional, muchas veces sin interrupción.

Como el profesional liberal, el funcionario publico preserva el orgullo y el prestigio de las profesiones educadas; pero. como el trabajador sindicalizado. no tiene libertad de decidir sobre su trabajo. puesto que tiene que obedecer a las reglas y procedimientos establecidos por las autoridades centrales. Él comparte con los dos, sin embargo, la identidad profesional y el "esprit de corps" que le permite negociar los términos y condiciones de su trabajo, que incluye el control de los mecanismos de iniciación y los procedimientos educacionales que regulan el ingreso en su actividad. El es. para usar el imagen popularizada por Fritz Ringer⁹, la versión moderna del mandarino chino.

El cuarto tipo, finalmente, es típico de las sociedades en que el sector publico se expandió y absorbió un numero importante de empleados que ya no mantienen el control cognitivo de sus campos de conocimiento, y que dependen de una relación política con los gobiernos para garantizar sus beneficios sociales y económicos de sueldo. derechos de promoción, estabilidad, y otros. En América Latina, el término "corporativismo es usado con frecuencia para caracterizar este sector, por referencia a las orígenes ideológicas de los mecanismos de asociación entre Estado y grupos de interés organizados.¹⁰

La simple descripción de estos cuatro tipos, que reconocemos con facilidad en nuestras instituciones universitarias, basta para darnos cuenta de la profunda diversidad de orientaciones y motivaciones que existe en la profesión académica. Los contrastes entre el académico, el mandarino y el profesor sindicalizado, que hoy se acentúan reflejan un proceso generalizado de decadencia que afecta a las profesiones más tradicionales, basadas en el control corporativo de los contenidos cognitivos de determinadas áreas de conocimiento.

⁹ Fritz K Ringer, *The decline of the German mandarins: the German academic community, 1890-1933* (Hanover, 1990).

¹⁰ Para un planteo de esta cuestión, Phillipe C Schmitter, "Still the century of corporatism?" in *The new corporatism: social-political structures in the Iberian world*, ed. Fredrick B Pike and Thomas Stritch (South Bend, IN, 1974)..

Profesores universitarios tienen que dar clases. y, en la medida en que la educación superior pasó a involucrar más gente, ella se tornó más cara para los gobiernos, y tuvo que confrontarse con demandas totalmente nuevas en relación a

sus papeles tradicionales. Muchos estudiantes todavía buscan las universidades para ingresar en las profesiones tradicionales, pero un número creciente busca solamente un entrenamiento práctico para trabajos especializados, mejorar su educación general, o simplemente seguir los pasos de su grupo de edad. Al mismo tiempo en que cambiaban los estudiantes. cambiaban también los maestros. En el pasado, los profesores universitarios compartían una educación secundaria uniforme, y su homogeneidad era garantizada en Europa por exámenes estandarizados como el *Abitur* alemán o el *Baccalauréat* francés. Cada vez más, sin embargo, ellos provienen de contextos culturales e intelectuales distintos, y perciben a sí mismos no tanto como miembros de una profesión cuita y homogénea, sino como, sobretudo, empleados de grandes organizaciones. con un trabajo a ser cumplido, y un sueldo a ser cobrado al fin del mes. Sus motivaciones y valores están muy lejos de los del académico tradicional. En lugar de una carrera para la vida, su pasaje por la universidad puede ser temporaria y efímera; y aunque no lo sea, ellos suelen sentirse mucho más vinculados a su profesión específica que a la institución universitaria y sus valores.

En el otro extremo están los profesionales que se mantienen limitados a sus puestos de empleo en las universidades, y pierden contacto tanto con sus profesiones de origen como con la "profesión académica" de la investigación y de la erudición. Ellos trabajan para grandes organizaciones. muchas veces controladas por un ministerio centralizado, que tiene que dar cuenta del uso de los recursos públicos y de que los servicios educacionales sean provistos en la cantidad y calidad previstas. Ellos responden a las presiones externas organizándose en sindicatos, buscando alianzas políticas externas y movilizándose para garantizar sus sueldos, condiciones de trabajos y otros beneficios. De los dos lados hay presiones fuertes hacia reglas uniformes de contratación, promoción, dimisión y salarios. Las decisiones y normas son globales. objetivas, uniformes para cada categoría. y claramente ordenadas. aproximándose cada vez mas del ideal, y de las imperfecciones, de los sistemas napoleónicos jerarquizados.

Entre el Estado, los sindicatos y el educador "free-lancer" vive el académico más tradicional, que valoriza su individualidad. independencia y pertenencia a su

profesión. Él reacciona a las presiones poniendo asiento en sus vínculos con la comunidad científica nacional e internacional y busca apoyo en las instituciones de financiación de la investigación científica. Si puede, prefiere no dar clases, o por lo menos no dar clases a estudiantes de pregrado. Como muestran los resultados del estudio de la Carnegie Foundation, él tiende a ver su profesión académica como perdiendo prestigio, sus instituciones como perdiendo autonomía, y su propia vida intelectual circunscrita por la pérdida de apoyo, recursos y legitimidad.

5. Conclusión

Este examen somero de los principales elementos sociales y culturales constitutivos de los sistemas de educación superior en Latinoamérica nos permite ahora discutir las perspectivas de futuro, que es la motivación central de este seminario.

La primera pregunta que se plantea es la de cuales son los cambios de misión, de estructura, operación y programas que se están dando en las universidades latinoamericanas, y como estos están respondiendo al desarrollo y transformación de los países latinoamericanos. La respuesta, en términos muy generales, es que los sistemas de educación superior de Latinoamérica se adaptaron, en los últimos diez o veinte años, a la gran expansión de la demanda por educación superior, pero de forma reactiva, sin un diseño de largo plazo que pudiera preparar la sociedades de la región para las nuevas realidades de este final de siglo, cuando los recursos públicos para la educación superior se reducen, mientras que el valor social de las credenciales puramente formales tienen a desaparecer. Como observa el documento de la "Agenda",

Las políticas nacionales de educación superior tienden a concentrarse casi exclusivamente en las universidades, dejando de lado a las instituciones no-universitarias. De esa forma, la diferenciación de la base institucional de los sistemas se ha producido en general al margen de cualquier diseño, lo cual ha resultado en una progresiva segmentación de los distintos niveles y una escasa interconexión entre las distintas instituciones, dificultándose con ellos la transferencia de alumnos desde un nivel al siguiente (p. 17).

La combinación de estos elementos - una visión casi que exclusiva desde las universidades públicas, la reducción de los presupuestos fiscales, la pérdida de valor de las credenciales educacionales formales, más la organización sindical y corporativa

de los maestros. a llevado la mayoría de los sistemas de educación superior en la región a situaciones de parálisis institucional, que impide a los sistemas de responder de forma adecuada a las cuestiones de calidad diferenciada, equidad. y eficiencia interna de las instituciones.

Esta situación generalizada de dificultades e intereses contradictorios hace muy difícil la introducción de cambios globales en los sistemas de educación superior. en condiciones de participación política abierta y sistemas políticos democráticos. No es por acaso que la reforma más profunda que se haya hecho en la educación superior en la región haya sido bajo el gobierno militar chileno. Por otra parte, los sistemas autoritarios resultan extremadamente costosos para las universidades, no solamente en relación a los individuos personalmente afectados por la represión, sine por la hostilidad que suelen traer a todas las nociones de autonomía intelectual y auto-regulación de las instituciones.

Seria posible, por otra parte, identificar un gran numero de iniciativas que existen en las instituciones de educación superior en América Latina para superar la actual situación de parálisis institucional. En muchos países, existe un sistema privado dinámico, que no se limita a impartir educación superior de mal a calidad, sine que trata de atender a públicos diversos con productos internos de calidad diferenciada, y adecuados a diferentes niveles de demanda y de costos. Muchas instituciones publicas tratan de introducir sistemas de evaluación interna que permiten resaltar los valores de eficiencia y calidad. y nuevos sistemas gerenciales basados en modernas tecnologías computacionales hacen más transparentes las cuestiones de costo y eficiencia en el uso de los recursos. En las principales universidades, las formas tradicionales de "co-gobierno" son reemplazadas por sistemas de dirección que toman más en cuenta los cuerpos académicos y profesionales de la universidad, y sus responsabilidad sociales. En muchos países, los gobiernos introducen mecanismos de evaluación de calidad y comparación de costos, que empiezan a cambiar las formas tradicionales de asignación de recursos a las instituciones publicas y privadas.

Lo que queda por saber es si este conjunto de acciones representa una tendencia de transformación gradual estable, o son hechos aislados que lo alcanzan a cambiar el cuadro general. Esto nos trae a la segunda cuestión, que es sobre como la sociedad está participando de la universidades en la formación de recursos humanos, desarrollo de investigaciones y solución de problemas que enfrenta la misma

sociedad. También aquí hay cambios significativos, por ejemplo en el número creciente de experiencias de colaboración entre universidades y el sector productivo en investigaciones en salud, ciencias sociales y tecnología, y algunas formas de asociación para el entrenamiento de estudiantes en las profesiones técnicas. La Universidad de São Paulo, en Brasil, tiene una gran presencia en los medios de comunicación de masas, y este refleja una historia de medio siglo de proximidad entre la universidad y los medios empresariales, periodísticos y culturales de la región.

Por lo general, sin embargo, las sociedades latinoamericanas todavía miran a sus instituciones de educación superior sobretudo como un instrumento de concesión de credenciales educativas, de la manera menos costosa posible. Tradicionalmente, las instituciones de educación superior han respondido a esta demanda, y también a las demandas y aspiraciones de sus propios profesores y empleados, de manera formal; mientras que los gobiernos tienden a ver las universidades sobretudo como fuente de presión política por recursos, y eventualmente como focos de oposición.

El cuadro sería muy pesimista, si no fuera la cuestión de los desafíos y oportunidades. La educación superior en América Latina está cambiando y va a cambiar mucho más, por la simple razón de que no hay como proseguir como está. Los principales factores de cambio son la demanda por educación superior, que debe seguir aumentando; la reducción progresiva o estagnación de los recursos públicos; y una demanda creciente por calificación técnica de los egresados. Por parte de la sociedad, las oportunidades que existen no son de reformas globales, que requerirían amplio consenso que no existen, o regímenes autoritarios indeseables y por lo general desastrosos. Políticas graduales, sin embargo, pueden existir y son necesarias. La "Agenda de Problemas, Políticas y debates" presenta una lista de puntos centrales a alcanzar, que se resumen en los siguientes:

1. Incentivarse una efectiva diversificación de los estudios superiores, creando una arquitectura institucional de distintos niveles, con instituciones no-universitarias de calidad y capaces de adaptarse flexiblemente a las cambiantes demandas de la economía y del mercado de trabajo. En el nivel universitario, favorecer el desarrollo de diferentes tipos de institución, sin esperar que todas ellas sigan el mismo padrón de desarrollo, combinen de la misma forma la investigación, la enseñanza y los servicios. Esta diferenciación debe tener en cuenta, sobretudo:
 - i. la necesidad de preservar y mejorar la calidad de las principales universidades de investigación y formación profesional de alto nivel de la región;

- ii. abrir espacio para la formación pos-secundaria de nivel técnico (las 'trade schools.)
 - iii. la necesidad de apoyar las escuelas e sistemas de formación de maestros para la educación básica y secundaria
 - iv. crear mecanismos que aseguren las posibilidad de pasaje de os estudiantes entre los diferentes sistemas y niveles.
- 2. crear un marco de regulación adecuado para la educación superior privada, garantizando la fe publica investida en los diplomas que confieren, sin perder de vista los diferentes públicos a que atienden y los diferentes servicios educacionales correspondientes.
- 3. diversificar las fuentes de financiamiento de la educación superior, haciendo con que los que obtienen beneficios privados financien sus estudios, y creando formas de parecería y asociación con el sector privado en áreas específicas. El crédito educativo es un instrumento central en esta diversificación. Esto no significa, sin embargo, que los gobiernos puedan dejar de jugar un papel central en la financiación de la educación superior de los países.
- 4. establecer un nuevo contrato entre las instituciones de educación superior y los gobiernos, basado en la autonomía efectiva en la administración de recursos y el establecimiento de políticas académicas por parte de la institución. y mecanismos adecuados de evaluación de resultados y de uso eficiente de los recursos por parte de los gobiernos.
- 5. crear un sistema de amplia competición por estudiantes, recursos, y talento por parte de las instituciones, a través de fuertes asociaciones entre incentivos y el logro de educacionales específicos.

Estos cambios tienen que ocurrir a nivel de los gobiernos, pero también a nivel de cada institución. Cada cual tiene que reexaminar sus agendas. sus posibilidad, sus objetivos de largo plazo, y los recursos de que necesitan para llegar a ellos. Ellas necesitan sobretodo, en de lo que hemos discutido en este paper, definirse cuanto a:

- el lugar que pretenden ocupar en el sistema diferenciado de la educación superior de su país;
- el tipo de profesional que pretende formar;
- el perfil profesional preferido de sus profesores y empleados;
- las formas de gobierno y *management* interno que creen ser necesario y compatible con sus profesionales.

Si las instituciones tienen ideas claras sobre estos puntos, las agendas de trabajo se hacen más claras, y el futuro se hace menos difícil de imaginarse.

Río de Janeiro. Octubre, 1994

Referencias

- Balán, Jorge, Simon Schwartzman, Lucia Klein, José Joaquín Brunner, Ricardo Lucio, Mariana Serrano, and Kent Serna Rollin. "Higher education in Latin America." *Higher Education* 5, no. 1 (1993): 1-85.
- Ben-David, Joseph. *The scientist's role in society a comparative study*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1971.
- Clark, Burton R. *The higher education system academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press, 1983.
- Paim, Antônio. *A querela do estatismo a natureza dos sistemas economicos o caso brasileiro*. 2a. ed ed, *Biblioteca Tempo universitário*. Rio de Janeiro, Brasil: Tempo Brasileiro, 1994.
- Pastore, José. *Inequality and social mobility in Brazil*. Madison: University of Wisconsin Press, 1982.
- Ringer, Fritz K. *The decline of the German mandarins: the German academic community, 1890-1933*. Hanover: University Press of New England, 1990.
- Schmitter, Phillipe C. "Still the century of corporatism?" In *The new corporatism: social-political structures in the Iberian world*, edited by Fredrick B Pike and Thomas Stritch, 85-131. South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 1974.
- Schwartzman, Simon. "Academics as a profession: what does it mean? Does it matter?" *Higher Education Policy* 7, no. 2 (1994): 24-26.
- . *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3a ed, *Contribuições em ciências sociais; 10*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.
- . "Changing roles of new knowledge: research institutions and societal transformations in Brazil." In *Social sciences and modern states national experiences and theoretical crossroads*, edited by Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Bjorn Wittrock and Hellmut Wollman, 230-260. Cambridge England, New York: Cambridge University Press, 1991.
- Thompson, M, Richard Ellis, and Aaron B Wildavsky. *Cultural theory, Political cultures*. Boulder, Colo: Westview Press, 1990.